

Quels outils pour quelle gouvernance ?

L'exemple de l'évaluation de la collecte des déchets ménagers dans l'agglomération grenobloise

Aline BLANC-TAILLEUR, Hélène CLOT (Grenoble Alpes Métropole), Michel BASSET (Argos)

La gestion des déchets se situe à un carrefour de l'action publique : entre nécessité sanitaire, de propreté urbaine et enjeu environnemental autour de la question du tri, du recyclage voire de la réduction globale des déchets. La mission de la collectivité en charge de la collecte et du traitement des déchets est confrontée à des questions sociales (autour du difficile métier de ripeur, autrefois éboueur), financières (liées aux tensions bien connues sur les budgets des collectivités), institutionnelles (quelle répartition des rôles entre acteurs publics et privés) voire culturelles (quelle évolution du rapport de chaque consommateur à ses déchets ?).

Le gestionnaire de la collecte des ordures ménagères se trouve donc pris dans des tensions entre la gestion de court terme, visible au quotidien dans le ramassage des ordures ménagères, de moyen terme, lisible annuellement sur les feuilles d'impôt et qui renvoie à la question de l'optimisation du service, et de long terme autour des questions environnementales, perceptibles par un citoyen de plus en plus sensibilisé¹.

C'est donc de ces tensions qu'est né le souhait pour Grenoble Alpes Métropole –dit la Métro– d'évaluer sa politique collecte des déchets ménagers. Mais pour tenter d'embrasser largement le champ sans trop mal l'étreindre, plusieurs outils d'analyse ont été utilisés : concomitamment un audit technique et organisationnel, une évaluation du point de vue de l'utilisateur et un bilan carbone.

Le présent document est essentiellement centré sur la démarche d'évaluation, mais il analysera aussi les rapports avec les deux autres outils, afin de percevoir la performance propre de chaque outil, au moment de la prise de décisions.

¹ Il est d'ailleurs intéressant de noter que les délais, dans tous les domaines, se raccourcissent : le court terme devient urgence puisque l'utilisateur ne supportera aucun dysfonctionnement, le moyen terme devient préoccupation quotidienne face aux tensions croissantes sur les budgets et à l'aversion toujours plus forte pour le risque et le long terme infiltre les agendas face à l'urgence climatique.



I. Contexte et enjeux

I.1. Le besoin d'évaluation

L'agglomération grenobloise a pris la compétence collecte des déchets ménagers en 2005. Jusque-là, elle n'avait à sa charge que leur traitement, la collecte étant encore de la responsabilité des communes. Cet historique marque fortement l'organisation de la collecte à l'échelle d'agglomération : la construction de l'intercommunalité à Grenoble s'étant toujours appuyée sur une logique de consensus, les communes n'acceptent de transférer leur compétence qu'à condition que le service reste inchangé pour les habitants. On change donc d'employeur et d'organisateur, certes, mais pour le reste, tout reste à l'identique : les tournées suivent les périmètres des communes et ne traversent pas les rues frontalières, les fréquences, hétérogènes, ne bougent pas, les services annexes (enlèvement des encombrants, nettoyage des logettes...) restent différents d'une commune à l'autre et une partie des agents demeure même dans les locaux des services techniques des communes, en relation directe avec leurs anciens collègues communaux.

Petit à petit cependant, l'intérêt communautaire s'affirme. Des règles communes sont définies, comme la fin du « fini parti »². L'entrée de nouvelles communes dans le périmètre de l'agglomération permet d'imposer sur ces territoires des règles de collecte plus optimisées pour l'agglomération. Mais l'hétérogénéité structurelle demeure.

En 2009, avec le renouvellement des équipes municipales, les choses semblent plus mûres pour évoluer. La vice-présidente en charge de la collecte choisit, selon la méthode en vigueur, de jouer le consensus : elle prend son bâton de pèlerin et va voir chacun des maires de l'agglomération pour entendre les doléances et surtout sentir la réceptivité des responsables locaux vis-à-vis d'évolutions. De là sort une « feuille de route » de la collecte. Ce document trace d'ores et déjà des pistes solides d'optimisation d'un service d'agglomération. Mais il reste un document assez technique et le débat en conseil communautaire reste atone.

A la même époque, en 2009, la Métro décide de se doter d'une démarche d'évaluation plus ambitieuse³. La vice-présidente à la collecte se saisit de cette opportunité pour donner plus d'écho à sa démarche réformatrice. La collecte fait donc partie des premiers sujets d'évaluation de la Métro, avec l'ambition d'aborder de façon globale l'ensemble des questions : sociales,

² Pratique selon laquelle, une fois le service terminé, les agents ont le droit de rentrer chez eux. Pratique rendue illégale par la circulaire R-436 de l'union européenne en raison de son caractère accidentogène (pour finir plus tôt, les agents avaient tendance à ne pas respecter certaines règles de sécurité comme la collecte d'un seul côté de la voie ou l'interdiction de marches arrières).

³ Le président de l'époque, Didier Migaud, en tant que député, vient tout juste de développer une démarche d'évaluation, sur le registre de la performance, dans les politiques d'Etat : c'est la célèbre Loi d'Orientation de la Loi de Finances (LOLF) qui marque le changement de façon d'orienter les politiques publiques et surtout de gérer les fonds publics. Son souhait est d'insuffler la même dynamique à la Métro. D'où, à partir de 2008, une vice-présidence aux finances et à l'évaluation et une commission du même nom, marquant fortement l'évaluation du sceau de l'efficacité.

techniques, du point de vue de l'utilisateur...

Mais en décembre 2009, les agents de la collecte décident de se mettre en grève. Motif : l'inéquité de la charge de travail. Toujours en cause l'héritage communal qui a maintenu des différences fortes de fonctionnement mais aussi l'évolution démographique de l'agglomération qui ont imposé plus de charges dans certains secteurs, à effectifs constants, finances obligent. En filigrane, le mouvement social traduit aussi un certain mal-être au travail, perceptible via un indicateur d'alerte : un taux d'absentéisme très élevé par rapport à des structures identiques et, corollaire important, un taux d'accident du travail lui aussi conséquent. Grève dure donc, qui bouleverse le programme d'évaluation prévu. Pour sortir du conflit, le président et la direction s'engagent à conduire un audit afin de mettre à plat les inégalités et les traiter, à brève échéance. L'audit doit donc porter sur des questions d'organisation de la charge de travail : analyse des tournées (charge, durée, longueur) mais aussi du travail en déchèterie. A cet « audit technique » est rapidement ajoutée une analyse des ressources humaines et même une enquête sociale approfondie pour repérer les racines d'un mal-être au travail relayé par les syndicats.

Les questions d'organisation humaine et technique étant prises en charge par l'audit, il est décidé de recentrer l'évaluation sur « le point de vue de l'utilisateur ». La séparation entre les deux démarches est d'ailleurs très fortement revendiquée par le comité permanent d'évaluation, organe régulateur des évaluations à la Métro, garant de l'éthique des démarches : il considère que l'audit est un outil de management interne, du registre de la performance uniquement. Alors que l'évaluation se veut plus ouverte : pluraliste, tenant compte du point de vue de toutes les parties prenantes et avec une vision de politique publique (et non pas de gestion de dispositifs).

En parallèle, dans le cadre de la démarche plan climat-énergie territorial, le vice-président à l'environnement propose un bilan carbone de l'ensemble de la compétence déchets.

C'est donc sous ces trois angles que la politique collecte et son service d'agglomération sont auscultés en 2010 : service à l'utilisateur, organisation interne et impact environnemental. Avec trois missions externalisées à trois cabinets différents.

Il est intéressant de noter ici que si, à l'origine, la fonction d'ensemblier devait être externalisée, devant l'absence de réponse des bureaux d'études, c'est à la mission évaluation en interne qu'échoit cette lourde charge. Choix qui permettra d'ailleurs à la toute jeune direction du pilotage et de l'évaluation de faire ses gammes en lien étroit à la direction de la collecte et en appui à la direction générale.



I.2. Une politique et un service entre quatre tensions

Début 2010, la situation de la politique collective de l'agglomération est particulièrement intéressante : différents événements conjoncturels ont permis de révéler des tensions structurelles.

a. Une tension sociale évidente

La grève est l'indicateur par excellence pour révéler cette tension. Mais tension perceptible par d'autres signes, on l'a vu, absentéisme, accidentologie... et globalement un vieillissement du personnel qui, faute de qualifications ou de capacités suffisantes et en raison de l'usure d'un travail très physique, n'a que très peu de perspectives d'évolution de carrière.

b. Une tension financière oppressante

La montée des charges (en raison de l'accroissement démographiques mais aussi de la croissance, certes ralentie, mais toujours bien réelle, de la quantité de déchets produite par personne) entre en tension forte avec la réduction des moyens budgétaires. La fin de la taxe professionnelle et le caractère non dynamique de la compensation accordée par l'Etat obligent à un resserrement drastique des moyens. Plus de charges et moins de moyens : l'équation d'une nouvelle tension gestionnaire et financière n'est soluble que dans une optimisation des moyens. A ceci s'ajoutent deux paramètres qui ouvrent cette tension sur l'utilisateur-contribuable :

- ◆ la mise en place d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) unique à l'échelle de l'agglomération. Sensée financer entièrement le service déchets, elle n'en couvre que le fonctionnement et pas les investissements. Et cependant, cette taxation nouvelle ou en hausse pour la plupart des habitants de l'agglomération complique le travail d'optimisation. Comment réduire les fréquences (et donc renvoyer l'image d'un service moindre) tout en haussant les taxes ?
- ◆ le remplacement de la taxe professionnelle par une taxe qui pèse directement sur les ménages : une partie de la taxe d'habitation devant être reversée aux agglomérations. L'utilisateur devient donc encore plus clairement contribuable et les obligations de la communauté d'agglomération à son égard deviennent donc de plus en plus fortes

c. Une « mise en tension » environnementale

Là aussi, la « tension » environnementale est rendue visible par un indicateur phare de l'agglomération grenobloise. Le taux d'indésirables dans la poubelle sélective, c'est-à-dire la part de déchets se trouvant dans les poubelles « je trie » qui ne devraient pas s'y trouver, s'élève à 52%. Plus de la moitié des produits doivent être ainsi retriés sur une chaîne où un personnel, à la main, sélectionne les « bons » produits (alors que dans les territoires plus performants, ce sont les mauvais produits qui sont ôtés du tapis de tri). Les experts du service connaissent d'ores et déjà les grandes lignes d'explication de cette piètre qualité : l'agglomération grenobloise trie depuis longtemps et il y a un phénomène d'usure ; les consignes de tri ont changé ce qui a durablement perturbé les usagers et enfin la communication a longtemps été généraliste (tous publics) et

environnementaliste alors que seulement un tiers de la population est sensible à ce type de messages.

Par ailleurs, une enquête quantitative effectuée en 2008 sur la question du tri a permis de qualifier les pratiques de tri, mettant au jour certains décalages les représentations de la communication et celles des usagers et une très grande hétérogénéité des comportements. Mais ces constats faits, les méthodes pour faire évoluer les choses sont loin d'être trouvées...

Il est ici intéressant de noter que cet enjeu environnemental est, au moment de l'évaluation, assez minoritaire dans les motivations d'évolution. L'enjeu gestionnaire d'une optimisation du service est largement dominant par rapport à cette question de long terme. Si le tri est mal fait, cela nuit certes à l'image de l'agglomération -à condition bien sûr que ce mauvais score soit connu- mais, au-delà du cercle des convaincus, l'enjeu est considéré comme de moindre importance. Et ce relativisme n'est pas dû qu'à un coupable désintérêt pour l'environnement : pour le tri comme pour tant d'autres préoccupations écologiques, les impacts environnementaux sont complexes. Si le recyclage est un enjeu essentiel pour la sauvegarde des matières premières, le dédoublement des tournées que génère le tri et le fonctionnement énergivore d'un centre de tri pèsent négativement dans la balance du bilan carbone.

Pourtant l'évaluation, en pointant notamment les mauvais scores du tri, et plus largement en soulevant la question plus culturelle de notre rapport aux déchets, va permettre de « mettre en tension » cette question environnementale. Lors des focus groups, le tri est le premier sujet d'intérêt des participants : la mise en lumière voire mise en scène que permet l'évaluation fait émerger ces questions refoulées au quotidien par les priorités gestionnaires.

d. Mais des tensions qui restent relatives

La problématisation ci-dessus ne doit pas cacher un élément essentiel : contrairement à des villes italiennes⁴ comme Naples, où le non ramassage des déchets génère plus que des tensions, l'agglomération grenobloise est propre, les déchets ramassés. A part le court épisode de grève ou des périodes particulièrement neigeuses, le service est parfaitement huilé dans l'agglomération grenobloise.

Les tensions sont donc bien à relativiser, leur perception étant fonction de références locales. Le cadre de vie est globalement garanti par une intervention publique efficace. Il n'y a jamais eu de manifestations d'usagers mécontents sur cette question de la collecte des déchets ménagers.

Seule exception, notable : certains quartiers populaires. Dans ces quartiers, la propreté urbaine est plus compliquée à mettre en œuvre : jets d'ordures par les fenêtres, dépôts sauvages d'encombrants... les incivilités de certains complexifient la tâche des services communaux et intercommunaux. Et c'est notamment dans ces zones où la frontière entre services de propreté urbaine -communaux- et services de collecte - intercommunaux- est floue que les tensions avec les usagers existent et que des tensions institutionnelles peuvent également naître.

⁴

Pour ne pas citer, pudiquement, une ville du Sud de la France...



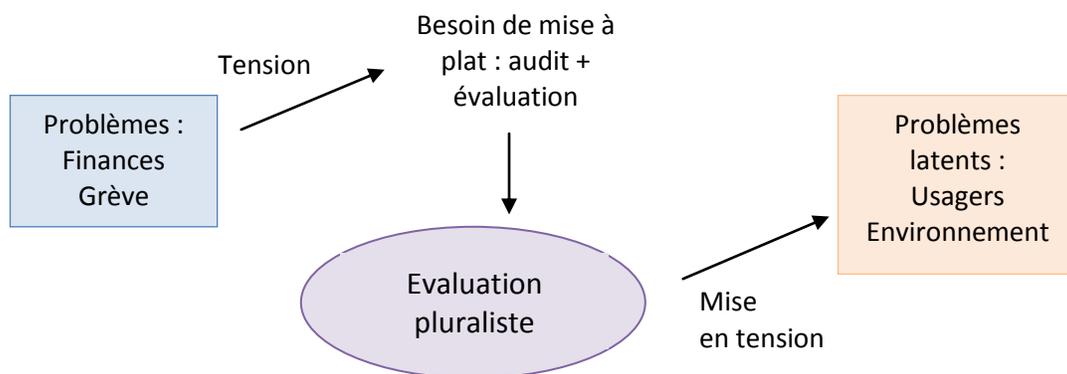
I.3. La tension comme moteur de l'évaluation ou l'évaluation comme source de tensions ?

Avant d'aborder la méthode de l'évaluation conduite, il nous est apparu intéressant de faire un point sur le mécanisme qui génère le besoin d'évaluation... et sa dimension rétroactive.

Un problème est pris en compte par une organisation publique essentiellement dans le cas où il génère une tension, c'est-à-dire qu'il la bouscule, qu'il la dérange. On constate qu'un problème n'existe que s'il est perçu ou s'affiche sur la place publique. Dans le cas contraire, il ne sera pas traité.

Cette perception sera différente selon la posture et la fonction de l'acteur. L'enjeu du « mandat d'évaluation », de la construction du questionnement évaluatif, est bien de balayer le spectre des interrogations de chacune des parties prenantes. La fonction première de l'évaluation sera donc de faire exister le problème en le caractérisant (fonction cognitive de l'évaluation) et en le donnant à voir.

Par la scène de débats qu'elle fait naître, notamment lorsque sa dimension pluraliste rassemble autour de la table des acteurs de divers horizons, l'évaluation fait donc émerger des problèmes latents et, d'une certaine manière fait naître une tension. Tension productive puisqu'elle est (à condition bien sûr que le processus aille à son terme) moteur de changement.



En l'occurrence, sur la question de la collecte des déchets, le problème qui a déclenché le besoin d'évaluation est double : social et financier. Ce sont les éléments en partie conjoncturels et surtout très perceptibles qui ont permis d'emporter la décision d'évaluation. Mais ce qui a permis une évaluation efficace, en profondeur et couvrant l'ensemble des champs, c'est le positionnement du service sur le fond, son souci de qualité de service, son questionnement sur la pertinence de l'offre de service public.

Les experts des déchets (qu'ils soient techniques ou militants) étaient largement préoccupés par le service à l'utilisateur. Mais cette problématique n'était pas suffisamment visible et en tension pour devenir priorité d'évolution. Notamment, parce que, pour les usagers, on l'a vu plus haut, la ville est propre, les ordures évacuées. Il n'y a donc pas de problème perçu a priori⁵.

⁵ Par contre, la tension aurait pu naître si la grève s'était prolongée ou si les besoins d'optimisation des



L'évaluation pluraliste, parce qu'elle met autour de la table des citoyens, oblige à prendre en compte ce point de vue, à le mettre en tension avec les enjeux gestionnaires.

La question du service aux usagers est avant tout politique. Elle ne devient tension, éventuellement génératrice d'un besoin d'évaluation, que lors des échéances électorales. Même si la notion de qualité de service se développe dans les administrations, les enjeux gestionnaires sont plus souvent moteurs de changement. L'évaluation peut être une occasion d'analyse croisée et de synthèse des enjeux.

La question environnementale, enfin, n'est pas non plus motrice dans le besoin d'évaluation. Même si la sensibilisation écologique se développe et si le récent Grenelle de l'environnement impose la prise en compte de ces enjeux, le long terme qu'imposent ces préoccupations rend plus difficile leur mise à l'agenda politique.

Là encore, l'évaluation de la collecte des ordures n'a pas posé la question environnementale a priori mais elle a permis de l'appliquer dans un champ précis, opérationnel, et de la relier aux autres problématiques, sociales, financières, de qualité de service... Cette mise en tension a généré une réflexion globale, prenant en compte l'ensemble des paramètres du problème et a imposé une façon de penser une solution globale... Même si, au moment de la priorisation du plan d'actions, le court terme a eu tendance à réimposer sa loi, les enjeux ont été globalement posés et mis en débat.

II. De la prise en compte des tensions réelles, perçues et potentielles dans la démarche d'évaluation

L'évaluation est à la fois un processus (une démarche) et un produit ; un processus qui amènera les parties prenantes à prendre position, chacun en fonction de sa place et de son rôle dans la politique évaluée, et à participer à l'élaboration du produit de l'évaluation, l'avis évaluatif et le cas échéant, des recommandations d'évolution de cette politique. Les tensions nées d'une politique peuvent donc être traitées tant par la démarche que par le produit final du processus d'évaluation. Le choix d'une évaluation pluraliste, associant des élus de divers bords politiques et champs de compétences mais aussi et surtout des citoyens – usagers était lui-même générateur de tensions. La démarche a donc consisté à prendre en compte ces tensions, à les orienter positivement et enfin à les valoriser en phase de réflexion sur l'évolution de la politique. En d'autres termes, le processus d'évaluation a cherché à tirer le meilleur parti des tensions pouvant ressortir de l'expression des parties prenantes en les mettant en lumière, en cherchant à les expliquer puis en recherchant lorsque c'était possible, certaines convergences. Cette intention s'est concrétisée particulièrement à différents moments :

- ◆ lors de la constitution des focus groups,
- ◆ dans l'animation des focus groups,
- ◆ lors du choix de certains indicateurs,
- ◆ lors du choix d'hypothèses d'évolution des services en phase de recueil des propositions,
- ◆ lors du débat sur les orientations politiques prioritaires à prendre en compte pour l'évolution des services.

II. 1. La méthode des focus groups, clef de la pertinence des analyses

L'évaluation de la collecte étant centrée sur le point de vue de l'utilisateur, le cahier des charges prévoyait une part importante consacrée au recueil de ces avis. Une enquête quantitative avait été d'emblée évacuée parce que déjà réalisée en 2009 sur la question du tri, avec des résultats très satisfaisants mais qui donnaient une parole moyenne, ne permettant pas d'analyser en profondeur les pourquoi et les ressorts du comportement individuel.

La technique des focus groups a été le cœur de la méthodologie de l'évaluation. D'abord, parce qu'elle permet un véritable approfondissement des réponses aux questions posées à l'évaluation. Et ensuite, parce que les objets spécifiques à intégrer à l'évaluation étant relativement nombreux, diversifiés et complexes – fréquence de collecte, modes de présentation, gestion et entretien des équipements, rôle des bailleurs, des prestataires de services, tri, déchèteries, coût, information,... - ils nécessitaient une « mise à niveau » des parties prenantes à l'évaluation, ce que les focus groups permettent.

La commande portait donc sur la mise en œuvre de focus groups « éclairés ». Démarche qui tendait donc vers le participatif sans totalement l'atteindre : l'idée était bien de tirer chacune

des personnes investies dans la démarche vers la notion d'intérêt général. De ne pas recueillir un point de vue personnel mais d'inciter a minima à une attitude réflexive voire à des apports contributifs.

Un des enjeux de la constitution des focus groups était de réunir des personnes de profils différents (âge, milieu social, type d'habitat,...) dans des groupes à la fois plutôt homogènes au plan des profils et hétérogènes au plan des pratiques. Il s'agissait en effet dans un 1er temps de recueillir des avis qui soient suffisamment étayés et contextualisés en les mettant en relation avec les services réels offerts par la collectivité. Etant donné la prégnance des périmètres communaux dans l'organisation de la collecte, le choix a été fait de constituer des groupes sur la base d'une part, de territoires communaux aux caractéristiques de services relativement proches et d'autre part, de différents types d'usages (habitat collectif dense de type centre-ville, habitat collectif moins dense de type plutôt social ou privé, habitat individuel, professionnel). Cette méthode a ainsi permis de croiser des pratiques (celles des usagers) et des services (ceux de la collectivité) et ainsi faciliter l'analyse des points de vue, y compris des divergences sur des situations relativement uniformes. 15 groupes ont ainsi été réunis sur cette base.

Même si la méthode présentait une certaine garantie de robustesse des analyses produites au regard du nombre de personnes ayant participé (150), de la diversité de leurs regards et de leurs pratiques, de la technique d'animation des focus groups, il n'en est pas moins vrai qu'elle a influencé les résultats produits. Une des difficultés majeures de l'évaluation pluraliste en général et de celle-ci en particulier, est de mobiliser les personnes non touchées par la politique ou plus spécifiquement ici se comportant comme de simples consommateurs de services. A ce sujet, une étude conduite par l'Institut Politique de Grenoble en 2009 afin de mieux connaître les différentes pratiques de tri des habitants avait conduit à identifier 4 types d'usagers au regard de leur comportement vis-à-vis du tri des déchets : les bons trieurs, les mauvais trieurs, les non trieurs (9%) et les hésitants (8%). Pour cette évaluation plus globale de la politique des déchets, la problématique du tri s'est avérée essentielle. Or, peu de participants aux focus groups pouvaient être classés parmi les non trieurs.

II.2. L'animation des focus groups, garante de débats contradictoires

Ces focus groups se sont réunis à deux reprises ; dans un premier temps, pour répondre à une question centrale : « comment appréciez-vous les services actuels et pourquoi portez-vous cette appréciation ? » et dans un second temps, pour formuler des propositions quant à l'évolution de certains niveaux de services.

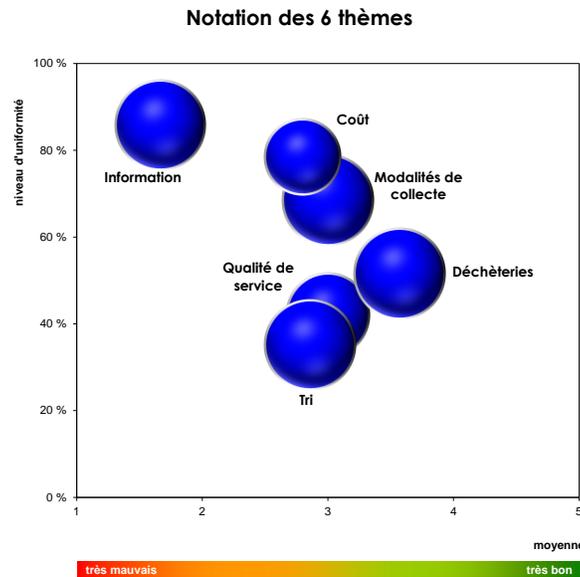
Pour la 1^{ère} séquence, deux temps ont structuré la réflexion des groupes :

- ◆ la réponse à une question simple : « *quelle appréciation portez-vous sur 6 thèmes constituant la politique de collecte ?* » (les modalités de collecte, la qualité de service, le tri, les déchèteries, le coût social, environnemental et financier, l'information), chacun de ces thèmes ayant préalablement fait l'objet d'une présentation de ses enjeux et du



service actuel. Dès cette étape, les points de divergences ont été mis en exergue pour approfondir le questionnement. Pour ce faire, les participants étaient invités à noter chaque thème. Le résultat de la notation était projeté immédiatement après, afin d'une part, de pointer les thèmes posant problème et d'autre part, ceux pour lesquels apparaissaient de divergences de points de vue (niveau plus ou moins élevé d'uniformité de point de vue (cf. illustration ci-dessous).

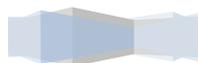
Traduction de l'appréciation de la politique de collecte des déchets



- ◆ les participants ont été ensuite amenés, sur les thèmes nécessitant des approfondissements (note faible et uniformité de points de vue, forte divergence de points de vue,...), à justifier leur avis, en identifier les causes (service proposé par la collectivité lui-même, pratique des usagers, motifs liés à l'environnement du service : rôle des bailleurs, des prestataires,...) et débattre des appréciations différentes afin de trouver d'éventuelles convergences.

Pour la 2ème séquence, il s'agissait de formuler des propositions d'évolution de la politique et, plus précisément, des services proposés par la collectivité. Les participants ont donc réagi à des propositions portant sur des thèmes à enjeux (fréquence de collecte, politique de tri, organisation des services de déchèteries, ramassage des encombrants) et formulé et hiérarchiser des propositions sur l'ensemble des thèmes de la 1ère séquence.

L'enjeu ici consistait à intégrer des variables qui pouvaient être contradictoires dans l'appréciation de telle ou telle hypothèse d'évolution des services (cf. méthodologie ci-dessous).



II.3. Le choix des indicateurs et l'inter-dépendance des variables de la politique

Le choix des indicateurs d'évaluation est révélateur des tensions pouvant exister entre des enjeux parfois antagonistes pointés plus haut : financiers, environnementaux, sociaux,... Le parti pris par la collectivité a été d'afficher des indicateurs sur tous les points sensibles de la politique, sur toutes ces dimensions : volume par habitant, coût par habitant, nombre de tournées par secteur, taux d'indésirables dans les poubelles de tri par commune, taux d'accident du travail, temps d'accès aux déchèteries,... L'objectif ici était de mettre en lumière l'inter-dépendance de l'ensemble des variables de la politique tant à des fins cognitives qu'à des fins purement évaluatives.

En effet, une telle évaluation, comprenant une dimension pluraliste affirmée, doit dépasser les appréciations simplistes pour faire toucher du doigt la dimension systémique de la politique.

Tout l'enjeu de la phase de priorisation des orientations, par les habitants puis par le comité de pilotage, a été d'éclairer cette complexité pour que les propositions et décisions soient faites « en connaissance de cause ».

Concrètement, les experts techniques du service collecte se sont donc livrés à des exercices de projection pour illustrer les impacts de tels ou tels choix, montrant que chercher à agir positivement sur un indicateur pouvait conduire à dégrader la situation d'un autre. au risque de bousculer les représentations ; à titre d'exemple, renforcer la politique de tri des déchets conduit à une augmentation des coûts pour le citoyen – usager alors que le sentiment commun pourrait laisser à penser l'inverse. Dans ces conditions, sur quels leviers agir pour que les tensions entre les coûts financiers pour l'individu et les coûts environnementaux pour la société soient prises en compte de manière équilibrée et puissent influencer les pratiques des usagers ? Or, l'individu cible du service est à la fois ou tantôt, citoyen intégrant des enjeux sociétaux, usager du service préoccupé par le bon rapport qualité – prix de celui-ci, voire consommateur tendu vers la satisfaction de ses besoins. Les tensions entre ces différentes postures se traduisent donc par des sur (ou sous) valorisations de certains indicateurs : arbitrage entre le coût du service et l'impact environnemental des pratiques individuelles ou des services par exemple.

II. 4. Le rôle des critères dans le choix d'hypothèses d'évolution des services

Pour les élus de la communauté d'agglomération, un des enjeux essentiels de cette évaluation était de contribuer à la réflexion sur l'évolution de la politique de collecte des déchets, de ses services et de son organisation. En conséquence, la 2^{ème} séquence des focus groups revêtait un intérêt particulier. Afin de renforcer la dimension cognitive et endo-formative de l'évaluation tout en permettant un débat ouvert et contradictoire entre différentes propositions d'évolution des services, des hypothèses relativement opposées ont été proposées à la réflexion dans le cadre des focus groups. Chaque hypothèse était assortie d'une analyse multi-critères de ses impacts au plan financier, sur l'effort personnel induit, les nuisances, l'impact environnemental et l'impact social (au sens organisation du service). Chaque critère était justifié par des données fournies aux participants facilitant un débat ouvert sur les avantages et les inconvénients de chaque hypothèse.



Tableau d'analyse multi-critères des évolutions possibles des services

	Coût financier	Effort personnel	Nuisances	Impact environnemental	Impact social
Des efforts supplémentaires pour améliorer le tri	→	↗	→	↘	→
Simplification du tri sans effort supplémentaire	↗	↘	→	↗	↗

En rendant visibles les tensions entre des critères de natures différentes, la méthode a permis de toucher de manière différenciée les participants selon leurs postures (citoyen, usager, consommateur).

In fine, des consensus ont pu être établis grâce à la formulation de conditions de mise en œuvre de telle ou telle hypothèse sans que celle-ci perde en cohérence : comment poursuivre les efforts pour améliorer le tri tout en simplifiant ses modalités tout en maîtrisant les coûts induits par la collecte sélective?

II.5. La prise en compte d'une évaluation du point de vue de l'utilisateur par les orientations politiques prioritaires

Un comité de pilotage rassemblant élus, techniciens et représentants de la société civile est systématiquement mis en place par l'agglomération grenobloise qui a posé le pluralisme comme principe structurant toute démarche. Les élus et services en charge de l'évaluation étant systématiquement partie prenante de chaque évaluation, une certaine « mixité » des expertises enrichit les réflexions : expertise méthodologique ajoutée à l'expertise thématique, croisée avec le triptyque classique du pluralisme : expertise politique, technique et d'usage.

Le comité de pilotage constitué n'était pas une instance décisionnelle mais bien un lieu de fabrication d'un jugement sur les orientations futures de la politique.

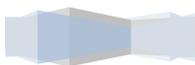
Pour accompagner ce comité de pilotage vers la formulation claire d'un avis et de priorités, un travail complémentaire d'analyse des orientations produites par les focus groups a été réalisé. Pour chacune des 17 orientations synthétisant les priorités des usagers, des éclairages ont été produits à partir de trois types de critères d'appréciation (cf. fiche d'aide au choix des orientations prioritaires ci-dessous) :

- ◆ leurs impacts financiers, environnementaux et individuels,
- ◆ leur faisabilité technique, sociale et en termes de résistance au changement,
- ◆ la situation actuelle permettant de compléter l'appréciation de l'effort à faire par la collectivité.

L'ensemble de ces données ont ainsi permis au comité de pilotage de définir petit à petit des orientations partagées à proposer au conseil de communauté.



Au final, tout au long du processus d'évaluation les tensions entre les différentes dimensions de la politique de collecte des déchets ont été prises en compte afin d'aboutir d'une part, à une appréciation de la politique actuelle prenant en compte l'ensemble de ces dimensions et d'autre part, à la définition d'orientations d'une nouvelle politique qui ne sacrifie aucune d'elles.



Exemple de fiche d'aide aux choix des orientations prioritaires

Evaluation de la collecte des ordures ménagères dans l'agglomération grenobloise Evaluation du point de vue des usagers

1- Orientation : **Harmoniser les services des déchèteries** *Harmonisation des horaires d'ouverture et des types de produit par déchèterie*

2- Les attentes

usagers		Attentes exprimées par certains usagers, notamment sur les horaires d'ouverture; Objectifs: éviter des déplacements inutiles en déchèteries et de lutter contre les dépôts sauvages
communes		Pas d'attentes particulières exprimées par les services des communes
intermédiaires		Demande d'accès spécifiques et gratuits en déchèteries pour les sociétés de service qui oeuvrent dans le logement social (refacturation au locataire)

3- Propositions d'actions et commentaires techniques

Les propositions des usagers, issues des focus groups	Remarques techniques
Mettre en valeur la qualité de l'offre de services auprès des usagers.	Retour d'information sur l'usage des matériaux collectés
Ouvrir toutes les déchèteries le samedi.	fait
Augmenter les services là où ils sont limités.	Aujourd'hui pas de place disponible dans les sites existants ; manque de place pour accepter d'autres produits aujourd'hui max dans les sites existants; manque de place pour accepter d'autres produits
Accepter tous les produits dans chaque déchèterie.	
Distinguer nettement la tenue des agents en déchèterie.	Les agents sont tous équipés de tenues fluorescentes
Prévoir des ouvertures identiques sur toutes les déchèteries avec des plages horaires plus grandes et entre 12H et 14H.	La moitié des déchèteries sont organisées sur un poste de travail: 7h/j; d'où nécessité de moyens humains supplémentaires qui correspond à un temps non complet
Harmoniser les consignes de tri entre Métro et prestataires dans les déchèteries.	Comme tous les produits ne sont pas acceptés partout
Ouvrir quelques déchèteries le dimanche.	M Baietto souhaite, pour des raisons sociales, que l'ouverture du dimanche matin à Meylan soit supprimée

4- Critères d'appréciation

Impact

coût		Impossible de faire évoluer les équipements existants (saturation). Nécessite donc la restructuration d'un certain nombre de déchèteries. A raison d'une déchèterie par an: 800 à 900 k€ par an hors foncier. Inscrit au PPI 2014
environnement		Vrai intérêt parce que l'augmentation de la sélectivité des produits permet un meilleur retraitement/ recyclage; Pr l'usager: meilleure perception du bon traitement affecté à chaque produit et facilitation de la démarche (pas de déplacement supplémentaire pour qqs déchets spéciaux)
effort personnel		Facilitation parce qu'offre plus grande par déchèterie



Evaluation de la collecte des ordures ménagères dans l'agglomération grenobloise
Evaluation du point de vue des usagers

Faisabilité

technique		Liée à disponibilité foncière sur le territoire. Pistes existantes pour les 4-5 premières déchèteries à réhabiliter
sociale		La moitié des déchèteries sont organisées sur un poste de travail: 7h/j; d'où nécessité de moyens humains supplémentaires qui correspond à un temps non complet
résistance au changement		Amélioration de la réponse à une attente

Situation actuelle

Test		Test d'organisation horaire à Meylan: fermeture le dimanche matin et qqs tranches d'ouverture entre midi et deux dans la semaine
En cours		
Projeté		Deux déchèteries où le foncier a été identifié/ programme en cours + 2 déchèteries programmées avec foncier à trouver ou valider

Pour vous, quel est le niveau de priorité de cette orientation : de 1 – pas nécessaire à 5 - très prioritaire

1
 2
 3
 4
 5

1. Entourez la note que vous donnez
 2. Si vous ne savez pas, n'entourez aucune note

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---



III. La contribution de l'évaluation aux politiques environnementales

On l'a vu, la question environnementale n'était pas une réelle source de tensions lors de la décision de réaliser une évaluation de la politique de collecte des déchets. Le plus souvent, comme d'autres problématiques d'ailleurs, ces questions sont sources de tensions lorsqu'elles renvoient à l'actualité. Ainsi, la question énergétique devient un enjeu ayant plus d'acuité depuis Fukushima, les risques technologiques ont été sous le feu des projecteurs après AZF... Cependant, la question écologique commence à devenir le moteur de certaines politiques publiques ; on citera par exemple les politiques de déplacements dans les agglomérations.

Dans le cas précis de l'évaluation de la collecte des déchets dans l'agglomération grenobloise, c'est à trois titres que l'évaluation a contribué à la prise en compte des enjeux environnementaux :

III.1. La mise à l'agenda

Dans le processus d'évaluation lui-même, la mise en tension des enjeux environnementaux avec les enjeux sociaux, financiers et de qualité de service, a permis à chaque participant non seulement de prendre en compte cette dimension mais aussi de la placer sur son échelle de valeurs : est-on prêt à faire un effort personnel plus important par exemple en améliorant le tri de ses déchets et en faisant un geste délibéré de dépôt dans des points de dépôt volontaire pour améliorer la qualité globale du tri et donc de la performance environnementale de la politique de collecte ou ces contraintes sont-elles rédhibitoires ? Au regard des coûts générés par la collecte, le tri et le recyclage des déchets, la mise en œuvre d'une politique de réduction des déchets à la source vaut-elle le « coût » ?

Ainsi dans ce cas, l'évaluation a fait que les problématiques environnementales sont devenues une des variables de la politique de collecte des déchets, ce qu'elles n'étaient pas a priori faute de visibilité suffisante. A ce titre, la mise en scène des chiffres : « *nos déchets produits peuvent remplir en X mois le stade des Alpes !* » est capitale pour toucher les esprits. L'évaluation a donc produit du débat et généré des réflexions sur les impacts réels ou potentiels de la politique actuelle et des hypothèses d'évolution de celle-ci.

Le lien fait avec les résultats du bilan carbone, lors de la restitution devant les instances décisionnaires de l'agglomération a également permis ces corrélations.



III.2. Les résultats directs et indirects de l'évaluation

Les focus groups ont montré une préoccupation très forte de tous les habitants, quelles que soient leurs conditions de vie, pour le tri. Sans doute parce qu'il renvoie à leur propre responsabilité, leur geste quotidien. Un bon tiers de l'ensemble des échanges a porté sur ce thème et, sur les 200 propositions issues des focus groups, 70 a concerné l'amélioration du tri. L'évaluation a montré que cet intérêt était sans doute rendu plus fort par l'apport d'informations initiales ; à titre d'exemple, les chiffres donnés en ouverture de chaque séance sur les taux d'indésirables dans les poubelles dédiées au tri ont accentué cette prise de conscience. Ce constat donne des pistes pour améliorer la sensibilisation : mieux montrer en quoi l'effort paye, donner à voir les résultats, de façon chiffrée et régulière.

Autre résultat intéressant cette question du tri : au moment de la réflexion sur les préconisations pour la future politique de collecte, l'hypothèse était posée aux participants d'une simplification des consignes de tri (uniquement papier-carton) comme voie d'amélioration de la qualité recyclée des produits. Les réponses ont été unanimes dans tous les groupes : « *ne pas avancer c'est reculer* », le message envoyé était trop négatif pour susciter l'adhésion des personnes. Sans compter la difficulté de changer les consignes pour une politique qui a besoin de stabilité des règles pour produire des effets.

Autre enseignement issu des focus groups : la question de la réduction des déchets à la source ou via d'autres méthodes, telles que le compost, le broyage a été mise en avant comme une orientation à renforcer pour diminuer les impacts environnementaux de la production de déchets. La collectivité est attendue sur ce champ.

III. 3. Plan d'action : de la gestion des déchets à leur réduction

Il faut revenir ici sur une des questions initiales : des trois outils utilisés pour analyser la politique de collecte des déchets de l'agglomération grenobloise, audit, évaluation et bilan carbone, lequel a eu la plus forte influence ?

Le plan d'action étant en cours de rédaction, les choses ne sont pas encore figées mais les grandes priorités sont définies. Cinq chantiers principaux ont été déterminés qui, à première vue, montrent une prise en compte assez équilibrée des résultats de l'audit et de l'évaluation : optimisation des tournées et des déchèteries, mise en place de centres techniques d'exploitation joignant meilleure gestion et meilleure prise en compte du point de vue des usagers. Un chantier spécifique RH exploite essentiellement les résultats de l'audit et, en vis-à-vis, un chantier centré sur l'amélioration du tri montre la prise en compte des préoccupations habitantes.

Une analyse plus approfondie des relations d'influence/dépendance entre chaque action montre cependant la priorité donnée aux orientations gestionnaires. C'est parce que les tournées seront optimisées que les camions tourneront moins et donc que le bilan carbone sera meilleur. A l'inverse, l'amélioration de la qualité du tri est conditionnée par des outils techniques (points d'apport volontaires, bacs operculés,...) mais aussi par un service qui s'appuie plus sur l'ensemble de la chaîne de la collecte (sociétés de nettoyage, bailleurs, services de propreté urbaine...).

Cependant, là où la démarche d'évaluation devient particulièrement intéressante, c'est qu'elle a permis d'interroger cette priorité gestionnaire tellement logique qu'elle en devenait impérative. En plaçant la question dans le champ politique, au sens prospectif, de vision pour la cité, elle a incité à se détacher d'une logique court-termiste pour mieux prendre en compte les enjeux environnementaux.

Ça a été le cas lors du dernier comité de pilotage (rassemblant, on s'en souvient, des élus de l'évaluation et de la collecte, des techniciens essentiellement de la collecte et des usagers impliqués) qui avait comme objectif de prioriser les orientations. Or, un des citoyens présent, membre de l'association « objectifs zéro déchets », s'est emparé de cette scène de débats pour interroger la vision prospective des décideurs présents, agir sur la culture de chaque producteur de déchets.

Ça a été le cas également lors de la restitution de l'évaluation devant les vice-présidents de l'agglomération. Rappelant la nécessité de penser une agglomération « post-carbone », le président de la Métro a incité à maintenir des services de proximité, réduisant les déplacements et donc les émissions de gaz à effets de serre, en prenant le risque des surcoûts.

Conclusion

L'évaluation pluraliste s'avère un outil non seulement pertinent pour analyser des politiques sources de tensions entre des enjeux différents mais aussi pour tenter d'en dénouer certaines. En mettant autour de la table différentes parties-prenantes, elle devient le lieu d'une mise en tension créatrice. La scène de l'évaluation permet l'affrontement de différentes tensions. Non pas solution miracle mais a minima révélateur, au sens photographique du terme, de problèmes étroitement imbriqués.

L'évaluation, par elle-même autant que dans ses résultats, peut devenir l'outil de désamorçage de rapports tendus. L'élaboration de constats partagés génère une culture commune qui permet d'entrer dans une phase de projet partagé. L'effet mobilisateur de l'évaluation peut dès lors se prolonger dans la phase de mise en œuvre du plan d'action.

